



## Decreto giustizia, cultura, Covid-19 e altro D.L. 105 / A.C. 1373

Dossier n° 38 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge  
12 settembre 2023

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1373
D.L.	105
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione
Numero di articoli:	13
Date:	
presentazione:	10 agosto 2023
assegnazione:	10 agosto 2023
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, II Giustizia

### Contenuto

L'**articolo 1, comma 1**, stabilisce che la **disciplina speciale in materia di intercettazioni**, attualmente contemplata per lo svolgimento delle indagini in relazione ai delitti di **criminalità organizzata** o di minaccia col mezzo del telefono, che prevede condizioni meno stringenti per l'autorizzazione e la proroga delle intercettazioni stesse, si applichi anche ai delitti, consumati o tentati, di attività organizzate **per il traffico illecito di rifiuti** e di **sequestro di persona** a scopo di estorsione, o **commessi con finalità di terrorismo** o avvalendosi delle condizioni previste **dall'articolo 416-bis c.p.** o al fine di agevolare l'attività delle **associazioni di tipo mafioso**.

Il **comma 2** prevede che la disposizione del comma 1 **si applica anche nei procedimenti in corso** alla data di entrata in vigore del presente decreto.

L'**articolo 2** istituisce le **infrastrutture digitali centralizzate** per le intercettazioni. La disposizione traccia quindi un graduale percorso, segnato dall'emanazione di una serie di **decreti ministeriali**, al fine di consentire di localizzare presso le suddette infrastrutture digitali **l'archivio digitale** previsto dalle norme vigenti e, successivamente, di effettuare le stesse intercettazioni mediante tali infrastrutture.

L'**articolo 3** prevede che, **fino al 31 dicembre 2023**, nei procedimenti davanti al **tribunale per i minorenni** aventi ad oggetto la **responsabilità genitoriale**, il giudice abbia la facoltà di **delegare** taluni specifici **adempimenti**, tra cui l'audizione delle parti e l'ascolto del minore, **ad un giudice onorario**.

L'**articolo 4** modifica la disciplina riguardante i **corsi di formazione** per partecipare ai concorsi per l'attribuzione di **incarichi direttivi e semidirettivi** per magistrati (art. 26-bis [d.lgs. n. 26/2006](#)), prevedendo che il **materiale documentale** relativo ai corsi di formazione sia inviato al CSM anche in riferimento all'attribuzione di incarichi semidirettivi e non solo di quelli direttivi; modificando il **termine di decorrenza** dal quale calcolare a ritroso il periodo di cinque anni in cui maturare il requisito della partecipazione al corso ed **escludendo dall'obbligo di partecipazione al corso** i magistrati che nel medesimo periodo (o per parte di esso) abbiano già svolto incarichi direttivi o semidirettivi.

L'**articolo 5** reca una **disciplina transitoria**, in vigore sino al **31 marzo 2033**, per cui, in deroga alla disciplina generale, gli incarichi dirigenziali superiori nell'ambito della **esecuzione penale esterna (EPE)** e degli **istituti penali minorili (IPM)** possono essere conferiti ai **dirigenti penitenziari del ruolo di istituto penitenziario**, in possesso della anzianità di nove anni e sei mesi. Inoltre, si prevede, per la medesima durata, che ai dirigenti penitenziari dell'esecuzione penale esterna e di istituto penale minorile, non ancora in possesso dell'anzianità prevista, possa essere conferito l'incarico di **direttore aggiunto**.

L'**articolo 6** apporta alcune modifiche al reato di **incendio boschivo**, di cui all'art. 423-bis c.p., **aumentando il minimo edittale della pena** sia nel caso si integri la fattispecie colposa che quella dolosa e prevedendo **un'aggravante ad effetto speciale** nel caso in cui tale fattispecie sia commessa con **abuso di**

**poteri o violazione di propri doveri** inerenti alla prevenzione e al contrasto degli incendi o **per trarne profitto**.

L'**articolo 7**, comma 1, reca misure relative alla **destinazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF** attribuita alla diretta gestione statale, oggetto di ripartizione **nell'anno 2023**, riferita alle **scelte non espresse** dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi, prevedendo che essa sia **utilizzata prioritariamente** per finanziare interventi straordinari per il **recupero dalle tossicodipendenze** e dalle altre dipendenze patologiche.

Il comma 2 reca disposizioni di dettaglio in merito ai parametri di valutazione per la selezione dei progetti, alla composizione della Commissione valutativa e di monitoraggio e alla quantificazione delle risorse da destinare al finanziamento dei progetti.

L'**articolo 8** reca **modifiche** agli artt. 47 e 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, in materia di **ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF** di diretta gestione statale, prevedendo, in particolare:

- una **nuova finalità** di destinazione delle risorse di **competenza statale**, relativa ad interventi straordinari per il **recupero dalle tossicodipendenze** e dalle **altre dipendenze patologiche**. Tale ulteriore finalità rientra nelle scelte effettuate dai contribuenti a partire dalle dichiarazioni dei redditi presentate dall'anno 2023;

- la ripartizione delle risorse relative alla quota a diretta gestione statale, per le quali i contribuenti **non hanno effettuato una scelta** tra gli interventi di cui all'articolo 48, **secondo finalità stabilite** annualmente con **deliberazione del Consiglio dei ministri** o, in assenza, in proporzione alle scelte espresse. Dall'anno **2024** all'anno **2027** la deliberazione del Consiglio dei ministri **include** tra gli **interventi** tra cui ripartire le risorse anche quelli relativi al **recupero dalle tossicodipendenze** e dalle altre dipendenze patologiche.

L'**articolo 9**, al **comma 1**, reca l'**abolizione degli obblighi in materia di isolamento delle persone positive al SARS-COV-2 e di autosorveglianza dei contatti stretti** di soggetti confermati positivi al medesimo virus. Viene inoltre esplicitamente soppressa la disciplina sanzionatoria concernente la violazione degli obblighi in materia di autosorveglianza.

Il **comma 2** rivede la disciplina sul **monitoraggio della situazione epidemiologica** derivante dal virus suddetto, prevedendo che la comunicazione dei relativi dati da parte delle regioni e delle province autonome avvenga **non più con cadenza quotidiana**, come già stabilito a livello legislativo, bensì secondo periodicità da individuarsi con provvedimento del Ministero della salute – Direzione generale della prevenzione sanitaria. Viene specificato che il **Ministero della salute, anche sulla base dei dati ricevuti, verifica l'andamento della situazione epidemiologica**. Si precisa, inoltre, che **resta fermo il potere del Ministro della salute di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente**, in materia di igiene e sanità pubblica, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni, ai fini dell'adozione delle misure eventualmente necessarie al contenimento e al contrasto della diffusione del virus SARS-CoV-2.

L'**articolo 10**, commi 1, 2, 3, modifica il **D.LGS. 300/1999 operando in due direzioni**: da un lato, **riordinano e aggiornano le aree funzionali del Ministero della cultura**, senza mutarne le attribuzioni; dall'altro lato, **modificano il modello organizzativo, attualmente incentrato sulle direzioni generali**, coordinate da un segretario generale, **optando per il modello articolato in dipartimenti** (che non potranno essere più di 4). Il procedimento di attuazione della riorganizzazione avverrà con **DPCM** da adottarsi entro il **31 dicembre 2023**. La cessazione dei precedenti incarichi avverrà nel momento in cui subentreranno i nuovi dirigenti.

Il **comma 4** **modifica la L. 140 del 2022** (recante «Disposizioni per la celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi») **sopprimendone l'art. 2, comma 3**. Per effetto della modifica, **viene meno la previsione che rinvia a un DPCM per stabilire i criteri di assegnazione e riparto annuale del contributo economico** disposto dalla legge medesima.

Il **comma 5** modifica l'art. 14, comma 1, del D.L. 61/2023, **prorogando di 3 mesi** (dal 15 settembre al 31 dicembre 2023) **il termine ultimo di efficacia dell'incremento di 1 euro del costo dei biglietti di ingresso negli istituti e luoghi della cultura di appartenenza statale delle aree alluvionate**.

L'**articolo 11**, al **comma 1**, reca una norma transitoria che consente alle pubbliche amministrazioni, per un periodo in ogni caso non eccedente il 31 dicembre 2026, **il trattenimento in servizio** – oltre il limite anagrafico per il collocamento a riposo di ufficio – **dei dirigenti generali titolari della direzione di dipartimenti, o di strutture corrispondenti** a questi ultimi (secondo i rispettivi ordinamenti); la possibilità è posta con esclusivo riferimento ai dipartimenti o strutture che siano attuatori di interventi previsti nel [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#).

Il **comma 2** **abroga una precedente norma transitoria**<sup>[2]</sup> sulla possibilità di trattenimento in servizio – norma che faceva riferimento, sempre con il termine ultimo del 31 dicembre 2026, ai soggetti in possesso di

specifiche professionalità e titolari di incarichi di livello dirigenziale generale (senza distinzioni ulteriori nell'ambito delle relative strutture) . Sono fatti salvi gli incarichi dirigenziali già conferiti o confermati in base alla norma abrogata – la quale era entrata in vigore il 22 giugno 2023 –.

Il **comma 3** introduce un'esclusione dalla disciplina restrittiva **sugli incarichi ai soggetti già lavoratori pubblici o privati e collocati in quiescenza**; l'esclusione concerne il **conferimento di incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione di autorità politiche**. Il **comma**, inoltre, esplicita che resta ferma l'applicazione (ove ne sussistano i presupposti) delle norme limitative del cumulo degli emolumenti derivanti da incarichi pubblici con i trattamenti pensionistici.

L'**articolo 12** dispone la **clausola di invarianza finanziaria** del decreto in esame, con eccezione di quanto previsto dagli articoli 2 e 10 i quali provvedono alla copertura finanziaria degli oneri ivi previsti.

L'**articolo 13** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento risulta composto da **13 articoli**, per un totale di **35 commi**. Esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a **10 distinte finalità**: 1) introdurre disposizioni in materia di processo penale per consentire il suo efficace svolgimento rispetto ad alcune tipologie delittuose e per rendere efficiente e sicura l'attività di intercettazione; 2) garantire i più alti standard di capacità investigativa rispetto a fattispecie di reato di particolare gravità e, nel contempo, assicurare elevati ed uniformi livelli di sicurezza, aggiornamento tecnologico, efficienza, economicità e capacità di risparmio energetico dei sistemi informativi funzionali alle attività di intercettazione eseguite dagli uffici del pubblico ministero; 3) garantire un più celere svolgimento dei procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, nel rispetto compiuto dei diritti; 4) dettare disposizioni sui corsi di formazione per il personale di magistratura che aspira ad incarichi direttivi e semi-direttivi, al fine di risolvere i problemi logistici e applicativi creati dalla normativa vigente a carico della Scuola superiore della magistratura; 5) prevedere una disciplina transitoria sul conferimento degli incarichi superiori dirigenziali dei ruoli dell'esecuzione penale esterna e degli istituti di pena minorili per garantire la copertura delle posizioni per le quali è richiesta la qualifica dirigenziale superiore in assenza di personale in servizio avente la necessaria anzianità; 6) consolidare e rafforzare il contrasto al fenomeno degli incendi boschivi, in ragione della recente recrudescenza di episodi gravi e allarmanti; 7) prevedere specifici interventi volti al recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche; 8) abolire gli obblighi in materia di isolamento e autosorveglianza e modificare la disciplina del monitoraggio della situazione epidemiologica derivante dal virus SARS-CoV-2; 9) rivedere l'assetto organizzativo del Ministero della cultura e di dettare disposizioni urgenti per la cultura; 10) dettare misure per garantire l'efficienza della Pubblica Amministrazione. Con specifico riferimento alle finalità relative a "disposizioni urgenti per la cultura" ed a "misure per garantire l'efficienza della Pubblica Amministrazione", che appaiono di ampia portata, si ricorda che la Corte costituzionale, nella **sentenza n. 247 del 2019**, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra finalità, anch'essa di ampia portata, la "materia finanziaria", come *ratio* unitaria cui ricondurre le disposizioni di un decreto-legge in quanto essa si "riempie dei contenuti definitori più vari" e "perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina", dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria"

Con riferimento al rispetto del requisito **dell'immediata applicazione** delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, si segnala che i 35 commi richiedono l'adozione di **6 provvedimenti attuativi**: 4 decreti del Ministro della giustizia, 1 D.P.C.M., 1 provvedimento di altra natura (decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri).

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il **comma 1 dell'articolo 5** consente – in deroga a quanto previsto dall'art. 3 del decreto [d.lgs. n. 63 del 2006](#) - che gli **incarichi superiori** nell'ambito della **esecuzione penale esterna** (EPE) e degli **istituti penali minorili** (IPM) possano essere conferiti ai **dirigenti penitenziari del ruolo di istituto penitenziario** in possesso della anzianità di nove anni e sei mesi di servizio.

In proposito, si ricorda che già l'art. 3, comma 1-*bis*, del [DL n. 146 del 2013](#) ha previsto una deroga in parte sovrapponibile a quella in esame, che consentiva che le funzioni di **dirigente dell'esecuzione penale esterna** fossero svolte, in deroga alla disciplina generale, da funzionari inseriti nel ruolo dei **dirigenti di istituto penitenziario**, in attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici finalizzati alla copertura dei posti vacanti nell'organico del ruolo dei dirigenti dell'esecuzione penale esterna. La deroga era originariamente introdotta per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2013, e dunque fino al 22 febbraio 2017. La disposizione è stata quindi prorogata dal decreto-legge n. 244 del 2016 (fino al 31 dicembre 2018), dall'art. 1, comma 1139, lett. b), della legge di bilancio 2019 (l. n.

145 del 2018), fino al 31 dicembre 2019, dal decreto-legge n. 162 del 2019 (fino al 31 dicembre 2020), dal decreto-legge n. 183 del 2020 (fino al 31 dicembre 2021), dal decreto legge n. 228 del 2021 (fino al 31 dicembre 2022) e da ultimo dal decreto legge n. 198 del 2022 (fino al 31 dicembre 2023).

Analogamente a quanto disposto per lo svolgimento delle funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna da parte dei dirigenti di istituto penitenziario, l'art. 1, comma 311, della [legge n. 145 del 2018](#) (legge di bilancio per il 2019) consentiva che le funzioni di **direttore di istituti penali per i minorenni** fossero svolte, in deroga alla disciplina generale, **nelle more dell'espletamento dei concorsi per la copertura di posti di livello dirigenziale non generale** del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, da funzionari inseriti nel ruolo dei **dirigenti di istituto penitenziario**. La disposizione originariamente introdotta fino al 31 dicembre 2020, è stata oggetto di proroga da parte del decreto legge n. 183 del 2020 (fino al 31 dicembre 2021), del decreto legge n. 228 del 2021, (fino al 31 dicembre 2021) e, da ultimo, del decreto legge n. 198 del 2022 (fino al 31 dicembre 2023).

Pertanto, la disposizione in esame interviene superando di fatto le due norme di deroga, più volte prorogate, - **senza che però queste vengano abrogate** - prevedendo che **fino al 31 marzo 2033** – e quindi per una durata temporale di **10 anni** – gli incarichi dirigenziali superiori nell'ambito della esecuzione penale esterna e degli istituti penali minorili possano essere attribuiti, anche a titolo di reggenza, ai dirigenti penitenziari del diverso ruolo di dirigente di istituto penitenziario in possesso della anzianità necessaria per l'assunzione di tali incarichi. *Si valuti pertanto l'opportunità di abrogare espressamente le analoghe disposizioni derogatorie già previste dall'ordinamento e in vigore sino al 31 dicembre 2023.*

Il **comma 2 dell'articolo 7** rinvia ad un successivo **decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri**, da adottarsi entro il **15 settembre 2023**, l'individuazione:

- dei **parametri di valutazione** delle istanze riferite alla **nuova tipologia di interventi** "recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche";
- delle modalità di **istituzione della Commissione valutativa e di monitoraggio**, composta da tre rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, uno dei quali con funzioni di Presidente, da cinque rappresentanti del MEF e da cinque rappresentanti delle amministrazioni statali competenti per materia. Ai componenti della Commissione non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spesa o altri emolumenti comunque denominati.

In proposito, si ricorda che la disciplina relativa ai criteri e alle procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale è attualmente contenuta nel regolamento di cui al D.P.R. 10/03/1998, n. 76 (Regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale), il quale disciplina, tra gli altri aspetti, le tipologie di interventi ammessi, i criteri di ripartizione, i requisiti soggettivi e oggettivi, lo schema del piano di ripartizione e le modalità di composizione delle cinque apposite Commissioni tecniche di valutazione, una per ogni tipologia di intervento, istituite con provvedimento del Segretario generale.

In particolare, l'articolo 5, comma 2, del citato D.P.R. 10/03/1998, n. 76 prevede che la valutazione sulle singole iniziative sia effettuata per le categorie di intervento da cinque apposite Commissioni tecniche di valutazione, una per ogni tipologia di intervento, istituite con provvedimento del Segretario generale, composte da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di presidente, da sei rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e da sei rappresentanti delle amministrazioni statali competenti per materia.

*Si valuti quindi l'opportunità di un coordinamento in materia.*

Il **comma 1 dell'articolo 9**, nell'abolire alla **lettera a)** gli obblighi in materia di **isolamento delle persone positive al SARS-COV-2 e di autosorveglianza dei contatti stretti** di soggetti confermati positivi al medesimo virus, alla **lettera b)** abroga in maniera esplicita la correlata disciplina sanzionatoria soltanto con riguardo all'autosorveglianza e non anche con riguardo all'isolamento. *Si valuti quindi l'opportunità di un approfondimento.*

Il **comma 2 dell'articolo 10**, come già evidenziato, prevede che il procedimento di attuazione della riorganizzazione del Ministero della Cultura avvenga con **DPCM** da adottarsi entro il **31 dicembre 2023**, mediante le procedure di cui all'articolo 13 del decreto-legge n. 173 del 2022.

A tale riguardo, si ricorda che l'articolo 13 del DL 173/2022 prevede che, al fine di semplificare e accelerare le procedure per la riorganizzazione di tutti i Ministeri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione dello stesso decreto **e fino al 30 ottobre 2023**, **i nuovi regolamenti di organizzazione dei Ministeri siano adottati con DPCM**, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei Ministri e una volta acquisito il parere del Consiglio di Stato, **con una deroga** – che peraltro dovrebbe essere esplicitata – **al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988.**

Il procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988 prevede infatti in questa materia l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione adottati **con DPR, sentito il**

**Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia;** si deroga inoltre, sempre implicitamente, all'articolo 1 della legge n. 13 del 1991 che prevede che tutti gli atti per i quali sia avvenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri siano adottati con DPR; *in proposito si ricorda che in precedenti analoghe occasioni il Comitato ha segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, fonte che nel nostro ordinamento rimane atipica, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto* (con riferimento alla XIX legislatura si veda il parere del 24 novembre 2022 sul decreto-legge n. 173/2022; nella XVIII legislatura si vedano il parere del 2 agosto 2018 sul decreto-legge n. 86/2018, il parere del 12 novembre 2019 sul decreto-legge n. 104/2019, il parere del 4 marzo 2020 sul decreto-legge n. 1/2020 e il parere del 10 marzo 2021 sul decreto-legge n. 22/2021)

Sul punto, si ritiene utile ricordare anche che il **Consiglio di Stato**, con [parere n. 1375 del 20 luglio 2021](#) reso sullo schema di DPR recante modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici centrali del Ministero dell'interno, ha messo in evidenza le difficoltà derivanti dalla concatenazione di due diverse fonti di regolazione nella materia dell'organizzazione dei Ministeri quali il regolamento governativo emanato con DPR secondo lo schema ordinario e il DPCM di organizzazione, utilizzato in via eccezionale e provvisoria; il Consiglio di Stato, ricordando che la semplificazione dell'ordinamento passa anche attraverso la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l'intervento normativo di volta in volta interessato, auspicava l'avvio di una riflessione sistemica e generale per favorire un atteggiamento uniforme sulla questione per tutti i Ministeri.

*Si valuti pertanto l'opportunità di approfondire la disposizione.*

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Con riguardo al **comma 2 dell'articolo 1** che prevede che la disposizione del comma 1 **si applica anche nei procedimenti in corso** alla data di entrata in vigore del provvedimento, si ricorda che in linea generale, in riferimento alla successione di leggi nel tempo, alla disciplina di carattere processuale si applica di norma il principio generale del *tempus regit actum*, in forza del quale le nuove disposizioni processuali possono essere applicate anche a fatti commessi in precedenza purché riguardino atti processuali non già conclusi ed esauriti negli effetti. A tal proposito, la disposizione in esame, prevedendo che tale nuova disciplina si applichi anche ai procedimenti in corso, non specifica in quale fase tali procedimenti debbano trovarsi affinché essa possa trovare applicazione, e cioè se essa, ad esempio, trovi applicazione solo per i procedimenti in cui non sia ancora stata chiesta l'autorizzazione allo svolgimento di intercettazioni o per quelli nei quali non si sia ancora deciso sulla utilizzabilità del materiale probatorio acquisito. *Si valuti quindi l'opportunità di chiarire l'ambito di applicazione della normativa in questione*